Niveau(x) d'enseignement: 6 Numéro EDUQ : 9570536
Centre d'intérêt: 610

Québec (Province). Protecteur du citoyen.

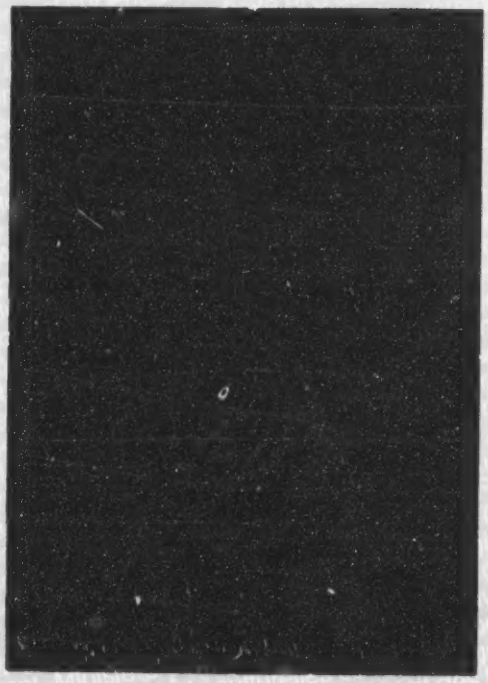
"Pour un système d'aide financière aux étudiants, souple, accessible, crédible et efficace" : mémoire au Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants / Protecteur du citoyen. -- Sainte-Foy : Le Protecteur, 1995.
54, [6] f. ; 28 cm + résumé (4 f.).

Titre du résumé: Pour un régime d'aide financière qui place l'étudiant-client au centre des préoccupations et des réformes. Notes (part. bibliogr.) au bas des p.

Descripteur(s): Aide financière aux étudiants * Politique gouvernementale * Programme provincial * Réforme * Mémoire * Postsecondaire (Ordre d'enseignement)

Recevant régulièrement des plaintes d'étudiants insatisfaits, le Protecteur du citoyen dénonce la rigidité de l'actuel système d'aide financière aux étudiants. Après avoir rappelé l'objectif du programme qui ne sera atteint que dans le respect de valeurs et de principes se rapportant à l'étudiant-client placé au coeur du fonctionnement du système, le mémoire examine le régime actuel tant sous l'angle de sa gestion que sous celui des normes actuellement en vigueur. L'examen des modes de gestion l'amène à présenter un exemple de système décentralisé, plus crédible et plus efficace. L'examen des normes en vigueur, en rapport avec les mêmes valeurs et principes, l'amène à proposer une révision de ces normes en vue d'en assouplir l'application. Recommandations regroupées à l'annexe 2.

Le Protecteur du citoyen



95-70536-A

"Pour un système d'aide financière aux étudiants, souple, accessible, crédible et efficace"

Mémoire au Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants

Février 1995

2875, boul Laurier, 4e étage, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2 (418) 643-2688 sans frais 1-800-463-5070 FAX: 643-8759

Table des matières

CHAPITRE 1: OBJECTIF DU PROGRAMME 3

CHAPITRE 2: LA GESTION DU PROGRAMME 5

2.1 TRANSPARENCE 5

2.2 RAPIDITÉ 9

2.2.1 Demande complète 9

2.2.2 Demande incomplète 11

2.3 L'ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES 13

2.4 SOUPLESSE 15

2.4.1 L'application rigide du Programme d'aide financière 15

2.4.1.1 Les formulaires 15

2.4.1.2 Programme de déficience fonctionnelle majeure 17

2.4.1.3 La compensation automatique sur les dettes du ministère du Revenu 17

2.5 LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU 18

CHAPITRE 3: POUR UN SYSTÈME CRÉDIBLE ET EFFICACE 23

3.1 LES PRINCIPES 23

3.2 LE MODELE 27

3.2.1 Description séquentielle 27

3.2.2 Le calendrier annuel 30

3.3 ÉVALUATION DU SYSTÈME DÉCENTRALISÉ 33

CHAPITRE 4: DES NORMES RIGIDES ET MAL ADAPTÉES 34

4.1 L'UNITÉ FAMILIALE DE L'ÉTUDIANT 34

4.1.1 Notion de conjoint 34

4.1.2 Obligations alimentaires de l'étudiant 35

4.2 LA CONTRIBUTION DE TIERS 37

4.2.1 Contribution parentale 37

4.2.2 Pension alimentaire d'un ex-conjoint 40

4.3 PÉRIODE D'ADMISSIBILITÉ 41

4.3.1 Décrochage scolaire et réorientation 42

4.3.2 Le deuxième diplôme 44

4.4 PROBLÈMES RELIÉS AU REMBOURSEMENT 45

4.4.1 Période de remboursement 45

4.4.2 Programme de remboursement différé 46

4.5 RETOUR AUX ÉTUDES ET AUTONOMIE 48

4.6 PÉRIODE DE RÉFÉRENCE POUR LE CALCUL DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTUDIANT 49

4.7 MONTANTS RÉCLAMÉS SUITE A UNE DÉCLARATION MENSONGÈRE 51

4.8 DÉFICIENCE FONCTIONNELLE MAJEURE 52

4.9 ÉTUDIANTS LIBÉRÉS DE LEURS DETTES SUITE A UNE FAILLITE 53

4.10 INTÉRÊTS LORS DE DEMANDES DE REMBOURSEMENT RESULTANT D'ERREURS ADMINISTRATIVES 54

Chaque année, le Protecteur du citoyen reçoit des centaines de plaintes d'étudiants insatisfaits du traitement de leur demande d'aide financière en vue de la poursuite de leurs études.[1] Ces plaintes portent notamment sur les délais de traitement de demandes, l'accessibilité aux services, l'insuffisance des montants accordés, l'inefficacité, sinon l'absence de mécanismes de traitement des plaintes comme constituants nécessaires et inhérents à toute volonté d'amélioration de la qualité des services.

Le Protecteur du citoyen a suggéré des modifications au programme et dénoncé la rigidité administrative dont fait preuve la Direction générale de l'aide financière aux étudiants (DGAFE) du ministère de l'Éducation.[2]

Ainsi, et dans le prolongement d'interventions antérieures, il lui apparaît opportun, dans le cadre des réflexions entreprises par le Groupe de travail sur le régime d'aide financière aux étudiants, de pousser la réflexion au-delà des carences du système actuel et de s'interroger non seulement sur l'administration du programme, mais, par un regard porté sur les principes et valeurs qui devraient le sous-tendre, sur sa conception même.

Après avoir rappelé l'objectif du programme qui ne sera atteint que dans le respect de valeurs et de principes se rapportant à l'étudiant-client placé au coeur du fonctionnement du système, nous examinerons le régime actuel tant sous l'angle de sa gestion que sous celui des

---

1 Rapports annuels : 1990-1991, 795 plaintes, 1991-1992, 690 plaintes, 1992-1993, 891 plaintes, 1993-1994, 868 plaintes.

2 Rapport annuel 1993-1994, règle 7.7, p. 62: Eviter, dans tout rapport avec les citoyens, de faire preuve d'une rigidité administrative excessive; demeurer rigoureux.
Rapports annuels: 1989-1990 (p.29), 1990-1991 (p.38) et 1992-1993 (p.58).

normes actuellement en vigueur. L'examen des modes de gestion amènera la présentation d'un exemple de système décentralisé, plus crédible et plus efficace, alors que celui des normes en vigueur, en rapport avec les mêmes valeurs et principes, proposera une révision de ces normes en vue d'en assouplir l'application.

CHAPITRE 1: OBJECTIF DU PROGRAMME

Le programme d'aide financière aux étudiants a été instauré pour faciliter l'accès aux études supérieures aux étudiants dont les ressources financières s'avèrent insuffisantes, et ce, dans l'esprit de l'article 40 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* qui garantit le droit à l'instruction publique gratuite, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi. L'État a donc voulu permettre à ces citoyens d'augmenter le niveau de leurs connaissances et, souvent, leur employabilité en leur facilitant l'accès à des études supérieures et même, depuis peu, au secteur professionnel du niveau secondaire.

Le gouvernement a donc, en plus des subventions versées aux maisons d'enseignement, jugé nécessaire et prioritaire de soutenir, sur un plan individuel, les étudiants dans le besoin.

L'étudiant qui fait appel à l'aide financière se situe donc au centre du système dont il devient la "raison d'être". La conception que l'on se fait du programme a des effets sur les attitudes du personnel et sur l'application de ce programme. Concrètement, si un fonctionnaire préposé est d'avis que ce système est en place pour faire office de charité publique à l'endroit des étudiants nécessiteux, il aura tendance à adopter une attitude paternaliste ou condescendante, laquelle affectera négativement la qualité du service. Au contraire, si l'étudiant est le client, on ne lui fera plus la charité mais on lui versera simplement l'aide financière à laquelle il a droit.

De l'avis du Protecteur du citoyen, parce que l'aide financière revêt un caractère alimentaire, certains principes doivent guider l'administration publique afin d'assurer le respect des personnes et des droits des citoyens-clients. Ces principes sont :

- la transparence i.e. la fourniture d'une information complète à la clientèle, la motivation des décisions prises et la publication de leur contenu, et la consultation de la clientèle lors de l'élaboration ou de modifications du programme;

- la rapidité i.e. le délai le plus acceptable possible entre le moment où l'étudiant achemine sa demande et le moment où il reçoit les sommes appropriées;

- l'accessibilité i.e. la possibilité pour la clientèle de rejoindre commodément les services concernés de façon à obtenir d'eux et à leur transmettre les informations pertinentes;

- la souplesse i.e. la capacité de s'adapter adéquatement et rapidement aux exigences de la situation et aux variations de la situation socio-économique de la clientèle;

- le droit d'être entendu i.e. le droit accordé par les règles de l'équité procédurale de faire valoir son point de vue et ses arguments avant qu'une décision ne soit prise à son sujet.

Enfin, le programme ne pourra être efficace que s'il est basé sur une bonne connaissance de la réalité socio-économique dont il est appelé à contrer les effets négatifs. Il devra donc en tenir compte et s'y adapter rapidement tout en maintenant l'équilibre entre les besoins et obligations tant individuels que collectifs.

CHAPITRE 2: LA GESTION DU PROGRAMME

2.1 TRANSPARENCE

Depuis l'adoption de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*, en 1990, le *Règlement sur l'aide financière aux étudiants* est modifié par décret une fois l'an. Adopté pour la première fois en juin 1990, il a fait l'objet de modifications en juin 1991, avril 1992, juin 1993 et juin 1994. Les nouvelles dispositions sont adoptées et entrent en vigueur sans publication préalable et ne sont connues qu'après le début de l'année d'attribution, fixé au 1er mai.

Or, à l'exception des clauses d'indexation de certains montants, plusieurs modifications au règlement signifient des pertes d'avantages pour de nombreux étudiants. Ainsi, en juin 1994, les pertes avaient trait notamment à la hausse d'endettement pour ceux qui effectuent un retour aux études ou qui étudient à l'extérieur du Québec. Une telle façon d'adopter des modifications au programme va à l'encontre de l'obligation d'agir avec transparence et d'ainsi respecter le droit pour le client d'être avisé d'une situation qui le concerne, d'être consulté et d'exprimer son point de vue.

Ce mode de fonctionnement, pour le moins douteux, oblige chaque étudiant à entreprendre l'année sans connaître les règles qui serviront à l'appréciation de son admissibilité à l'aide financière et du montant d'aide qui lui sera alloué. Plusieurs procèdent donc, faute de mieux, en calculant leur budget sur les bases de l'année précédente, tout changement risquant évidemment de les entraîner dans un niveau d'endettement sans rapport avec leur capacité de rembourser.

Année après année, le caractère d'urgence est invoqué dans le texte même du décret pour passer outre aux dispositions de la *Loi sur les règlements* qui exigent la pré-publication d'un règlement, aux fins de consultation, 45 jours avant son adoption. L'urgence répétée, année après année, apparaît bien faible, lorsqu'elle est invoquée dans la gestion d'un programme public d'aide financière.

Le Protecteur du citoyen insiste sur la nécessité de la transparence de l'Administration qui constitue une valeur sous-jacente à la démocratie. L'absence de transparence bafoue en outre à la fois l'esprit de la *Loi sur la fonction publique* qui prescrit de traiter le public avec égard et l'esprit de la *Charte des droits et libertés de la personne* en rapport avec le droit à l'information. Dans son vingt-quatrième rapport annuel, le Protecteur du citoyen rappelait l'importance de considérer le secret comme une exception à la règle et de consulter la clientèle visée à l'occasion de changements à un programme. Après avoir signalé la situation dans ses trois derniers rapports annuels, le Protecteur du citoyen a reçu l'assurrance du Ministère que les étudiants seraient consultés et informés avant la prochaine année d'attribution.

1- Que tout projet de règlement modifiant le programme d'aide financière aux étudiants soit prépublié avant son adoption.

Plusieurs étudiants ont fait part de leur désarroi devant l'application soudaine de nouvelles conditions affectant le montant de l'aide financière attendue, alors qu'ils étaient déjà engagés dans une formation. Les modifications diminuant la période d'admissibilité ont particulièrement causé de fortes inquiétudes. Plusieurs étudiants ont réalisé que, faute d'aide financière, ils ne pourraient terminer leur programme de formation, alors que les règles antérieures applicables au moment où ils avaient entrepris leur cheminement, le leur auraient permis. Les nombreuses demandes adressées au Comité d'examen des demandes dérogatoires en témoignent.[3]

Or, pour certains programmes, le gouvernement a prévu la mise en place progressive de modifications aux normes susceptibles de réduire des avantages. Ainsi, les prestataires de la

[3] Ce comité reçoit les demandes des étudiants qui ne sont pas admissibles au programme d'aide financière et qui peuvent démontrer que, sans cette aide, leurs études seraient compromises. Si le comité accueille favorablement la demande, le ministre versera l'aide sous forme de prêt seulement. Ce recours est le plus souvent utilisé par les étudiants qui ont épuisé les sessions d'admissibilité autorisées.

sécurité du revenu, déjà engagés dans le programme, ont bénéficié d'un an avant que les nouvelles conditions d'application des barèmes de disponibilité ne soient appliquées. Cette manière de procéder est plus respectueuse de la clientèle et lui permet de s'adapter aux nouvelles règles.

2- Que toute modification ayant pour effet de réduire l'aide financière aux étudiants n'entre en vigueur qu'un an après sa publication, à l'égard de ceux qui bénéficient déjà du programme.

Un autre volet de la transparence a trait à la motivation et à la publication des décisions de l'Administration. En effet, les citoyens ont droit de connaître et de comprendre les motifs des décisions qui les concernent. Ainsi, il importe d'attirer l'attention sur le nombre important de décisions prises par la Direction de l'attribution, le Comité de réexamen[4] et le Comité d'examen des demandes dérogatoires. Or, celles-ci sont très peu explicites. La motivation d'une décision, particulièrement à la suite d'une demande de révision, constitue un élément d'information essentiel au respect du principe de la transparence.[5]

---

[4] Ce comité étudie les demandes de révision des étudiants. Il a été mis en place par l'Administration et n'est prévu ni dans la *Loi* ni dans le *Règlement sur l'aide financière aux étudiants*.

[5] Rapport annuel 1993-1994, règle 1.2, p. 59: Fournir en temps utile au citoyen une information adéquate et accessible.

Par ailleurs, ces décisions ne font généralement l'objet d'aucune diffusion, ni publication.[6] Pourtant, il est raisonnable de croire qu'elles représentent une forme de jurisprudence certainement utile lorsque vient le temps, par exemple pour les responsables de l'aide financière dans les établisements d'enseignement, de renseigner les étudiants sur des questions déjà examinées par ce Comité. Cela s'apparente à la jurisprudence si précieuse au fonctionnement de la justice moderne.

3- Que les décisions soient suffisamment explicites pour que les étudiants comprennent les raisons qui les motivent.

4- Que les décisions du Comité de réexamen et du Comité d'examen des demandes dérogatoires soient diffusées de façon à ce qu'elles puissent être connues de la clientèle étudiante et des établissements d'enseignement.

[6] Rapport annuel 1993-1994, règle 1.5, p. 59: Favoriser la publicité de l'information gouvernementale, et considérer le secret comme une véritable exception à la règle générale.

2.2 RAPIDITÉ

L'aide financière aux étudiants est en grande partie de nature alimentaire et, donc, à caractère urgent. Cette notion d'urgence oblige le fournisseur à se donner un objectif prioritaire de rapidité pour répondre efficacement aux besoins des étudiants.

La rapidité s'apprécie au caractère acceptable du délai entre le moment où la personne formule son besoin et celui où on lui répond. En matière d'urgence, tout délai devient vite déraisonnable.

De l'avis du Protecteur du citoyen, les délais déraisonnables constituent un des principaux motifs d'insatisfaction à l'égard du système actuel: c'est le cas pour les étudiants inscrits à une session d'été, ceux qui reçoivent une demande d'information supplémentaire, etc. Ces délais sont perçus comme inévitables et se produisent tout au long du processus, à tel point que les établissements d'enseignement ont dû créer un fonds de dépannage pour satisfaire aux besoins urgents de certains étudiants. Les délais entraînent donc le développement de mécanismes parallèles pour en corriger les effets pervers.

Le Ministère est d'avis que la *Loi sur l'aide financière* lui accorde d'office un délai de deux mois pour fournir cette aide, et ce, en raison des dates limites de production d'une demande. Le système est donc construit à partir de cette interprétation.

2.2.1 Demande complète

Le retard débute dès le début de l'année d'attribution, soit le ler mai. La Direction de l'attribution de l'aide a généralement déjà fait les calculs requis dans plusieurs milliers de dossiers mais la distribution de l'aide est retardée parce que, presque à tous les ans, le retard dans l'adoption du décret pertinent fait en sorte que le mois de juin est, lui aussi, largement entamé avant qu'un seul certificat de prêt ne soit délivré. Même si plusieurs catégories d'étudiants (ceux inscrits à une session d'été, les chefs de famille monoparentale) comptent sur

cette aide financière comme seul revenu, ils sont ainsi laissés à eux-mêmes face à leurs dépenses de loyer, de nourriture, de transport, de frais de scolarité... C'est donc avec un déficit que des étudiants commencent leur année.

Le traitement de masse caractérise les opérations à la chaîne que pratique la DGAFE, et ce, à tous les paliers de traitement des dossiers. Les contingences de la centralisation imposent un système qui vise à répondre au volume de la demande et non aux besoins des individus concernés. En plus d'offrir un sytème impersonnel, les choix de gestion de la DGAFE conduisent à la création de sous-systèmes de traitement des demandes qui opèrent en parallèle et entretiennent la lourdeur bureaucratique. Le meilleur exemple en est le sous-système de traitement des demandes prioritaires qui s'engorge à tous les ans au point d'être moins rapide que le traitement régulier. Ainsi, si un dossier est considéré prioritaire, soit à la demande du Protecteur du citoyen ou d'un responsable d'aide, il sera placé dans un lot particulier qui sera traité une fois par semaine si l'ordre de priorité n'est pas perturbé à nouveau au cours de la semaine. Dans un tel contexte, le mot "prioritaire" perd tout son sens.

La lenteur du traitement du courrier pose aussi des problèmes. En effet, il s'écoule souvent deux semaines entre la réception des documents et la saisie des informations au système informatique.

Après la saisie, le délai de traitement normal d'une demande variera de 4 à 8 semaines selon l'ordre de priorité des diverses catégories d'étudiants. Même si un dossier accuse déjà beaucoup de retard, rien n'assure qu'il passera rapidement à l'étape du calcul lorsqu'il est considéré complet. Il sera alors classé par lots de demandes qui seront traitées selon l'ordre chronologique d'entrée. Seule l'intervention particulière d'un responsable d'aide, d'un député, ou encore d'un délégué du Protecteur du citoyen, peut donner à l'étudiant l'espoir que le calcul se fera sans nouveau délai.

Lorsqu'enfin un calcul est terminé dans un dossier, il faut encore que le certificat de prêt, ou la bourse, soit délivré... et expédié. Sauf exceptions, les certificats sont préparés seulement une fois la semaine, le mardi. Pour un dossier terminé le mercredi, il faut donc attendre 6 jours avant la préparation du certificat. Et après cette étape, il faut encore attendre 3, 4 et même 5 jours pour que le courrier concerné soit effectivement acheminé aux établissements d'enseignement. Une fois le courrier parti, l'étudiant doit encore attendre que les maisons d'enseignement reçoivent l'aide, qu'elles vérifient le statut de l'étudiant et les sommes accordées grâce au fonds de dépannage et qu'elles distribuent enfin les certificats ou chèques recus. Les établissements à fort volume ont besoin de deux semaines pour réaliser cette dernière opération lors des fortes périodes d'émission.

Chaque année, en décembre, la situation prend un aspect dramatique. En 1994, la dernière délivrance de certificats avant les Fêtes a été faite le 8 décembre. Après cette date, le Ministère considère que les établissements d'enseignement n'auront pas le temps de distribuer l'aide avant la fermeture annuelle. Donc, rien à faire ! Seul l'établissement d'enseignement peut dépanner l'étudiant, généralement à condition qu'au moins le calcul ait été effectué dans le dossier.

2.2.2 Demande incomplète

Par ailleurs, dès qu'une demande est considérée incomplète, des délais excessifs surviennent. Les cas les plus fréquents sont les suivants : des étudiants qui tentent de se faire reconnaître "sans contribution de parents"; des nouveaux résidents permanents; des étudiants dont le statut marital n'est pas clair ou qu'on soupçonne de recevoir une pension alimentaire, ou qui doivent établir la preuve de la garde physique d'un enfant. De façon courante, le simple fait qu'il manque ou semble manquer au dossier un document implique un délai supplémentaire de six à huit semaines, puisque, sur réception du document, le dossier ne sera pas traité prioritairement et rejoindra le lot des demandes en suspens.

De plus, l'étudiant est confronté à un système anonyme et dépersonnalisé auquel il ne peut s'adresser directement pour régler un problème. De nombreuses situations nécessiteraient qu'un fonctionnaire communique directement avec l'étudiant pour préciser le ou les documents à fournir. Dans plusieurs cas, parce que le fonctionnaire n'aura pu préciser sa demande, les nouveaux documents risquent de ne pas satisfaire entièrement ses exigences, ce qui aura pour effet de provoquer une nouvelle demande de documents ou de renseignements et, donc, un nouveau délai de six à huit semaines ... Ce cycle peut se continuer jusqu'à la fin de l'année d'attribution et même mettre en péril la poursuite des études de l'étudiant.

Le système de traitement des demandes d'aide instauré par la Direction de l'aide financière aux étudiants peut en grande partie répondre aux besoins de l'étudiant qui adresse sa demande d'aide au plus tard en juin, travaille sur une base régulière durant l'été à un salaire raisonnable tout en résidant chez ses parents, débute sa session en septembre et dont la demande est complète. Mais la variation des conditions socio-économiques de la clientèle milite en faveur d'une révision du système.

La réduction des délais à un niveau acceptable constitue certes une des priorités. Mettre l'étudiant au centre des préoccupations du système et introduire un traitement personnalisé des demandes nécessitent des modifications substantielles et une révision en profondeur. Aussi, les propositions à cet égard seront-elles présentées dans le chapitre suivant.

2.3 L'ACCESSIBILITÉ DES SERVICES

Pour obtenir et transmettre les informations nécessaires au traitement de leurs demandes, les étudiants ont à leur disposition différents moyens : les responsables de l'aide financière aux étudiants, dans les maisons d'enseignement, le système de téléphonie interactive et le service d'accueil et renseignements du Ministère. Ce dernier est également la porte d'entrée pour ceux dont les études sont terminées et doivent communiquer avec la Direction de la gestion des prêts.

Le système mise énormément sur la collaboration des "responsables de l'aide" attachés aux établissements d'enseignement. Ceux-ci rendent effectivement d'immenses services aux étudiants. Pourtant leur rôle, prévu dans un protocole d'entente, est relativement limité : assurer l'information, à la fois générale et personnalisée; remettre de l'aide après avoir vérifié le statut de l'étudiant; confirmer le régime d'études ou le statut de l'étudiant; et assister ce dernier aux fins de la présentation d'une demande au Comité d'examen des demandes dérogatoires[7].

De plus, les services offerts aux étudiants varient grandement selon les établissements d'enseignement. Dans les faits, ceux-ci doivent souvent excéder leur mandat pour pallier aux lacunes du système, particulièrement aux plans de l'information et du règlement des situations litigieuses.

Par ailleurs, la plupart des étudiants hors Québec ne bénéficient pas de ces services.

Implanté à Montréal depuis juin 1993 et à Québec durant l'été 1994, le service de téléphonie interactive offre, sept jours par semaine et vingt-quatre heures par jour, un accès automatisé, et dans les deux langues, à de l'information sur l'état du dossier d'un client. Il permet également d'obtenir des renseignements sur plusieurs sujets d'intérêt général.

---

[7] Décret 845-90

Seuls les étudiants de Québec et de Montréal ont un accès gratuit à ce service. L'étudiant peut ainsi savoir si sa demande est traitée et dans quel délai il peut espérer obtenir une décision. Il ne lui permet cependant pas de transmettre quelqu'information.

Les étudiants ont donc souvent besoin de communiquer directement avec la DGAFE. Plusieurs, particulièrement ceux de la région de Québec, se rendent en personne au service d'accueil, mais la très grande majorité doit utiliser le téléphone ou le courrier. Or, il est à peu près impossible d'obtenir une réponse au seul numéro de téléphone disponible. Les "chanceux" auront dû généralement attendre plusieurs dizaines de minutes, en assumant des frais d'interurbain, avant de finalement pouvoir parler à un fonctionnaire, lequel n'a pas le pouvoir de corriger leur dossier.[8]

Ceux qui choisissent le courrier se heurteront au problème de lenteur déjà décrit, ce qui rend ce moyen de communication inapproprié dès qu'il s'agit d'une situation urgente.

5. Que le service d'accueil et renseignements du Ministère soit facilement accessible par téléphone.

6- Que le Ministère assume les frais d'interurbain des étudiants qui doivent communiquer avec le système de téléphonie interactive ou un des services du Ministère.

[8] Rapport annuel 1993-1994, règle 2.2, p. 60: Prévoir des services téléphoniques dont la capacité de fonctionnement correspond le mieux possible à la demande de façon à éviter au citoyen les périodes d'engorgement des lignes.

2.4. SOUPLESSE

A plusieurs reprises au cours des dernières années, le Protecteur du citoyen est intervenu, soit à l'occasion de son rapport annuel ou directement auprès des ministres, pour dénoncer la rigidité administrative de la Direction générale de l'aide financière aux étudiants.[9] Malgré l'instauration du Bureau de réexamen, la rigidité administrative, qui s'accommode mal des cas d'exceptions, caractérise toujours la gestion du programme d'autant plus, qu'avec le temps, les normes se sont complexifiées.

La capacité de s'adapter adroitement et rapidement aux exigences de la situation correspond au principe de souplesse qui doit guider la gestion d'un programme d'aide financière.

2.4.1 L'application rigide du Programme d'aide financière

La Direction générale de l'aide financière aux étudiants affiche une absence de souplesse dans la gestion du programme. Le nombre de formulaires requis, le programme pour les étudiants atteints de déficience fonctionnelle majeure et la compensation automatique, sont autant de situations qui commandent de la souplesse.

2.4.1.1 Les formulaires

La rigidité de la direction s'exprime très souvent dans des exigences de type bureaucratique représentées par la panoplie de formulaires à remplir et de documents officiels à fournir. Une simple erreur de l'étudiant, dans la saisie du code de programme d'études, par exemple, amènera la DGAFE à refuser de traiter sa demande à moins qu'il ne complète un formulaire de demande de correction, accompagné d'une confirmation de la part du bureau du registraire.

---

[9] Rapports annuels: 1989-1990 (p. 29), 1990-1991 (p. 38) et 1992-1993 (p. 58).

D'autre part, des étudiants se sont plaints du refus de la Direction de l'attribution de traiter les demandes d'aide qui n'étaient pas accompagnées du certificat officiel du Directeur de l'état civil établissant une naissance ou un mariage d'un enfant, par exemple. Pourtant, les longs délais de délivrance de ces certificats sont présentement de notoriété publique. Dans la majorité de ces cas, une simple confirmation de la part du directeur aurait pu permettre le traitement la demande. Les étudiants ont donc dû subir les délais de deux organismes gouvernementaux et payer de surcroît le certificat.

Par ailleurs, lors de l'opération de vérification des revenus, effectuée auprès du ministère du Revenu (MRQ), à l'automne 1994, plusieurs étudiants ont dû fournir à nouveau des confirmations de revenus de ce ministère à la suite d'une simple erreur de ligne d'inscription sur leur déclaration d'impôt. Le ministère de l'Éducation aurait pu faire mécaniquement cette vérification, puisqu'il a au dossier une autorisation de vérification de la part de l'étudiant. La DGAFE a exigé des confirmations individuelles du MRQ.

La liste pourrait s'allonger. Pourquoi l'étudiant doit-il obtenir lui-même du ministère de la Sécurité du revenu, de la Société de l'assurance-automobile du Québec, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, etc, confirmation des sommes que ces organismes gouvernementaux lui ont versées? Il est certain qu'une diminution de ces exigences bureaucratiques réduirait une bonne part des demandes de renseignements et des délais de traitement. Il est tout à fait inconcevable qu'une organisation gouvernementale exige du citoyen de supporter les démarches, les délais et les frais d'un document ou d'un service que le gouvernement est lui-même seul à posséder ou à pouvoir fournir.

7- Que le ministère de l'Éducation conclue des ententes d'échange d'informations avec les ministères et organismes gouvernementaux détenant des documents pertinents à l'analyse des demandes d'aide financière aux étudiants.

2.4.1.2 Programme de déficience fonctionnelle majeure

L'introduction de nouvelles normes par le décret de juin 1994, et l'imposition d'un nouveau certificat médical pour les étudiants souffrant d'une déficience fonctionnelle majeure est un autre exemple du manque de souplesse du système.[10]

La DGAFE a obligé tous les étudiants déjà admis à ce programme à se soumettre de nouveau à une évaluation médicale auprès de deux spécialistes. La Direction savait pertinemment que cette démarche ne modifierait en rien l'admissibilité au programme de la majorité d'entre eux puisque les nouveaux certificats médicaux ne feraient que confirmer une déficience fonctionnelle permanente. Cette décision a eu pour effet de retarder indûment le traitement des demandes d'aide et l'attribution des bourses, et de générer des frais et démarches supplémentaires auprès du réseau de la santé et des services sociaux.

8- Que le ministère de l'Éducation n'exige un nouveau certificat médical que dans les seuls cas nécessitant réellement des vérifications supplémentaires.

2.4.1.3 La compensation automatique sur les dettes du ministère du Revenu

La compensation automatique est un procédé administratif automatisé par lequel le Ministère peut retenir à la source des sommes que le ministère du Revenu doit verser à un

---

[10] Rapport annuel 1993-1994, règle 6.5, p. 62: Eliminer les processus et les formalités superflus ainsi que toute la paperasse qui n'est pas nécessaire.

citoyen. Cette compensation est automatique même si l'ex-étudiant a signé et respecte une entente de remboursement. Les noms des débiteurs ne pourront être retirés de la liste expédiée au ministère du Revenu qu'après une année de remboursement, si aucun problème ne survient. Cette pratique administrative de traiter tous ses clients comme des débiteurs de mauvaise foi a conduit plusieurs d'entre eux à porter plainte au Protecteur du citoyen.[11]

Pour des raisons de commodité administrative, le Ministère opère compensation de la créance dès l'ouverture d'un compte. En plus de présumer que ses clients sont de mauvaise foi, le Ministère retient ainsi des prestations fiscales destinées à aider des personnes dans le besoin. Les bénéficiaires de la sécurité du revenu sont particulièrement touchés par cette mesure. [12]

9- Que la compensation automatique par l'entremise du ministère du Revenu n'ait lieu qu'en l'absence de possibilité d'une entente de remboursement ou lors du défaut de la respecter.

2.5. LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU

Le seul recours formel prévu dans la *"Loi sur l'aide financière aux étudiants"* est la

---

[11] Ce procédé, prévu par l'article 32.2 de la *Loi sur les impôts*, est autorisé lorsque le contribuable a une dette impayée envers certains organismes gouvernementaux. Le Protecteur du citoyen est, entre autres, intervenu auprès de ce service pour permettre à une chef de famille monoparentale de récupérer une partie de son remboursement d'impôt. Cette contribuable avait droit à un remboursement de quelque milliers de dollars parce qu'elle assumait la charge de ses deux jeunes adolescents, de sa soeur atteinte d'un handicap intellectuel profond et de sa mère de 86 ans, totalement invalide. Cette citoyenne s'est retrouvée pénalisée parce qu'elle assumait ses responsabilités familiales dans un contexte de désinstitutionnalisation.

[12] Rapport annuel 1993-1994, règle 3.5, p. 61: Se donner des processus décisionnels qui préviennent l'arbitraire ou l'abus de pouvoir.

demande au Comité d'examen des demandes dérogatoires. Or, il est limité à l'examen des demandes des étudiants qui n'ont pas droit à l'aide, ou qui n'ont pas droit à une aide "suffisante", selon les dispositions de la loi ou du règlement. Ce comité a été rendu nécessaire pour pallier aux effets pervers de la rigidité de certaines normes. D'une part, comme en traite le chapitre 4, certaines d'entre elles devraient être assouplies et, d'autre part, les décideurs de première ligne devraient jouir d'une plus grande latitude pour disposer des situations exceptionnelles. La dérogation ne doit pas êre érigée en système, ni devenir la règle.

10- Que le Comité d'examen des demandes dérogatoires soit aboli.

11- Que le mandat jusqu'ici dévolu au Comité d'examen des demandes dérogatoires soit confié aux décideurs de première ligne.

Sans être prévus ni dans la Loi, ni dans le *Règlement sur l'aide financière aux étudiants*, le Bureau et le Comité de réexamen ont été instaurés pour entendre les demandes de révision des étudiants. Le premier étudie la recevabilité de la demande, s'adresse aux services concernés pour faire corriger les erreurs évidentes, oriente et prépare les dossiers non réglés pour décision au Comité d'examen des demandes dérogatoires ou au Comité de réexamen. Ce dernier agit comme comité aviseur auprès du directeur général qui pourra, le cas échéant, changer la décision initiale.

Tout comme l'ensemble du fonctionnement de la DGAFE, le processus de réexamen, du moins lorsqu'il doit faire appel au Comité de réexamen, souffre de lenteur. Le comité siège

généralement deux fois par mois. Or, les séances sont souvent reportées, particulièrement à l'occasion des vacances. Les délais de traitement varient donc de 2 à 3 semaines, pour les cas ordinaires ou considérés plutôt urgents, à 2 à 3 mois pour les cas considérés non prioritaires. Soumettre un cas en réexamen ne peut constituer une solution appropriée à tous les cas litigieux, notamment à ceux qui exigent une décision rapide.

L'étude, à tous les niveaux, se fait sur dossier et ni l'étudiant ni son représentant ne sont présents ou ne peuvent soumettre directement leur point de vue par écrit. Exceptionnellement, particulièrement dans les cas où l'étudiant est soupçonné de déclaration mensongère, un agent du Bureau de réexamen l'appellera pour obtenir sa version.

L'étudiant ainsi soupçonné a d'abord fait l'objet d'une enquête. Or, ce processus d'enquête est tout à fait déficient et nécessiterait d'être revu. Ni l'étudiant, ni son représentant, et même si celui-ci est le responsable d'aide de son établissement, ne pourra parler directement à l'enquêteur au dossier. Toutes les communications sont écrites et en cours d'enquête, aucune précision ne sera fournie à l'étudiant sur la nature des soupçons. L'enquêteur monte son dossier à partir de témoignages de tiers (propriétaire, voisin, employeur, présumé conjoint, etc.), et ce avant même que l'étudiant n'en ait été avisé et ait eu l'occasion de s'expliquer. Dès le départ, le droit d'être entendu est compromis.

12- Que le processus d'enquête soit entièrement revu de manière à ce que l'étudiant puisse d'abord présenter sa version des faits.

13- Que le Comité de réexamen soit aboli et que la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* prévoie un mécanisme de révision où l'étudiant pourra être entendu à sa demande.

Compte tenu des conséquences des décisions de nature administrative, celles-ci, particulièrement lorsqu'elles excluent un étudiant du programme et qu'elles soulèvent une question de droit, devraient pouvoir être révisées par un tribunal administratif d'appel.

14- Que les décisions du Bureau de révision, lorsqu'elles soulèvent des questions de droit, soient susceptibles d'appel devant un tribunal administratif.

Par ailleurs, les étudiants peuvent avoir à se plaindre d'un quelconque mauvais fonctionnement du système sans remettre nécessairement en cause la conformité des décisions. À ce moment, aucun mécanisme interne, ni législatif, ni administratif, n'est prévu pour entendre leur point de vue, ni pour changer la décision. Depuis longtemps, le Protecteur du citoyen invite les ministères, soucieux de placer leurs clients au centre de leurs préoccupations, à se doter d'un service de traitement des plaintes. Au ministère de l'Education, son absence se fait lourdement sentir.

15- Que le ministère de l'Education se dote d'un service de traitement des plaintes.

CHAPITRE 3: POUR UN SYSTÈME CRÉDIBLE ET EFFICACE

3.1 LES PRINCIPES

A l'égard du respect des règles de transparence, rapidité, accessibilité aux services, souplesse des normes et de leur application, et droit d'être entendu, le régime d'aide financière présente de nombreuses lacunes. Les propositions du Protecteur du citoyen devraient contribuer à améliorer la qualité du service. Néanmoins, les lacunes identifiées sont suffisamment nombreuses, structurelles et importantes pour que le système soit révisé en profondeur.

En effet, la lourdeur du système est en grande part causée par la centralisation du service et la concentration de la prise de décision. Le traitement de masse des demandes, jumelé à la complexité du programme, impose des contingences qui portent à croire que les délais sont presqu'inévitables. Ceux-ci sont en effet très longs particulièrement aux étapes préalables au calcul. Un système décentralisé et déconcentré pourrait créer des conditions susceptibles d'en améliorer l'efficacité et la crédibilité dans le respect des règles déjà énoncées.

Pour être efficace, le système d'aide financière doit d'être rapide, personnalisé et situé le plus près possible du client, tant au plan de l'accès physique, du processus décisionnel que des normes. La rapidité et la personnalisation du service nécessitent que l'étudiant puisse avoir directement accès à l'agent qui prend la décision sur la validité de sa demande d'aide. Cet agent sera désigné comme l'agent responsable du traitement de la demande afin de ramener les lieux de décision le plus près possible du citoyen. [13]

---

[13] Rapport annuel du Protecteur du citoyen, 1993 - 1994, règle 8.13, p.63: Ramener les lieux de décisions le plus près possible du citoyen.

16- Que le traitement de chaque demande d'aide financière soit sous la responsabilité d'un agent local facilement accessible.

Par ailleurs, l'auto-saisie et l'auto-correction des demandes d'aide sur des terminaux informatiques par les étudiants eux-mêmes permettraient d'accélérer le service en limitant les opérations et les demandes de renseignements pour des informations manquantes ou non conformes aux normes. Il est difficilement concevable qu'un système aussi mécanisé que celui de l'aide financière manipule encore les tonnes de papier que représentent les diverses demandes d'aide et leurs cortèges de confirmations officielles.

17- Que l'étudiant puisse compléter sa demande d'aide et effectuer toute correction en saisissant directement les données sur un terminal informatique disponible localement.

L'efficacité d'une telle procédure serait maximisée dans un système décentralisé. Une telle décentralisation pourrait se faire par l'utilisation de l'un ou l'autre des réseaux existants: les centres Travail-Québec du ministère de la Sécurité du revenu, les établissements d'enseignement ou les bureaux régionaux du ministère de l'Éducation.

Les premiers administrent un programme de sécurité du revenu dont plusieurs paramètres se comparent à ceux de l'aide financière aux étudiants. Cette solution aurait l'avantage d'offrir un guichet unique aux demandeurs d'aide de nature alimentaire fournie par l'Etat. Ce service est

disponible à partir de 130 bureaux à la grandeur du territoire québécois. En effet, le programme de la sécurité du revenu et celui de l'aide financière aux étudiants ont des points de convergence. Plusieurs étudiants qui effectuent un retour aux études chevauchent les deux programmes, ce qui cause à l'occasion des problèmes d'arrimage qui pourraient ainsi être atténués.

Pour sa part, le réseau des établissements d'enseignement offre des avantages en terme de proximité. En effet, 278 maisons d'enseignement dont 113 au secteur professionnel du secondaire et 165 collèges et universités, ont un responsable d'aide. Ceux-ci connaissent bien le programme et les caractéristiques de la clientèle à qui ils offrent déjà des services décrits dans des protocoles d'entente.

Par ailleurs, le ministère de l'Education a déjà 12 bureaux régionaux. Si ceux-ci avaient également pour mandat de gérer l'aide financière aux étudiants, ce rapprochement de la clientèle pourrait constituer une amélioration appréciable. Ils ne pourront cependant répondre à l'objectif de proximité qu'en développant des points de service locaux.

Les premières opérations du processus de traitement des demandes doivent être décentralisées. L'objectif est de s'assurer que la demande inscrite soit complète et puisse être étudiée immédiatement. En effet, elle aura été validée par un analyste en mesure de régler à la source les difficultés et d'avoir un contact personnalisé avec l'étudiant. Cette mesure aura pour effet d'accroître la qualité des décisions initiales, respectant ainsi la nécessité, pour qu'un système soit crédible et efficace, de "bien faire la première fois". La conception du système doit s'inspirer d'objectifs de déjudiciarisation et de débureaucratisation.

Par ailleurs, la décentralisation, pour être efficace, doit s'accompagner d'une augmentation du niveau de responsabilité confié aux agents de révision. Cette règle devrait s'appliquer pour l'ensemble des différents services de la Direction, que ce soient le Bureau de révision, le service de la gestion des prêts, etc... Ces fonctionnaires devraient également être facilement accessibles.

18- Que l' étudiant puisse facilement rejoindre le fonctionnaire responsable de son dossier à la DGAFE.

Si le système proposé est de nature à accroître l'efficacité du programme, sa crédibilité dépendra du respect de l'équité procédurale[14] et de la transparence de sa gestion. Tel que souligné au chapitre précédent, des modifications majeures s'imposent aussi à cet égard. Ainsi, les étudiants devraient retrouver dans le système proposé un recours en révision prévu par la loi, un service de traitement des plaintes qui soit habilité à régler les cas litigieux, et un service des communications assurant une diffusion adéquate de l'information auprès du réseau et de la clientèle.

L'implantation de tels mécanismes favorisera certes une plus grande transparence dans la gestion du programme. Par ailleurs, l'adoption des nouvelles règles pour le début du cycle d'attribution, et l'implantation graduelle des modifications qui réduisent l'aide financière aux étudiants, sont aussi des conditions essentielles au respect de la clientèle étudiante.

---

[14] Rapport annuel du Protecteur du citoyen, 1993-1994, règles 4.1 à 4.3, p.61: Eviter de prendre des décision sans que le citoyen ait pu faire valoir son point de vue ou sans qu'il ait eu l'occasion de fournir l'ensemble des renseignements utiles.
Prendre l'initiative de demander au citoyen qui fait une réclamation les pièces ou les informations manquantes plutôt que de rejeter ou de suspendre sa demande sans autre avis.
Aider le citoyen qui fait une réclamation à présenter un dossier complet afin que la décision prise à son égard puisse tenir compte de tous les motifs et documents pertinents.

19- Que soit étudiée la faisabilité de décentraliser l'analyse des demandes d'aide financière aux étudiants en s'appuyant sur un des réseaux existants à savoir: les centres Travail-Québec, les établissements d'enseignement ou les bureaux régionaux du ministère de l'Éducation.

3.2 LE MODELE

3.2.1 Description séquentielle

De façon globale, le système pourrait comporter cinq blocs, c'est-à-dire, cinq lieux de services distincts, séquentiellement organisés et, surtout, agencés sur une base fortement complémentaire:

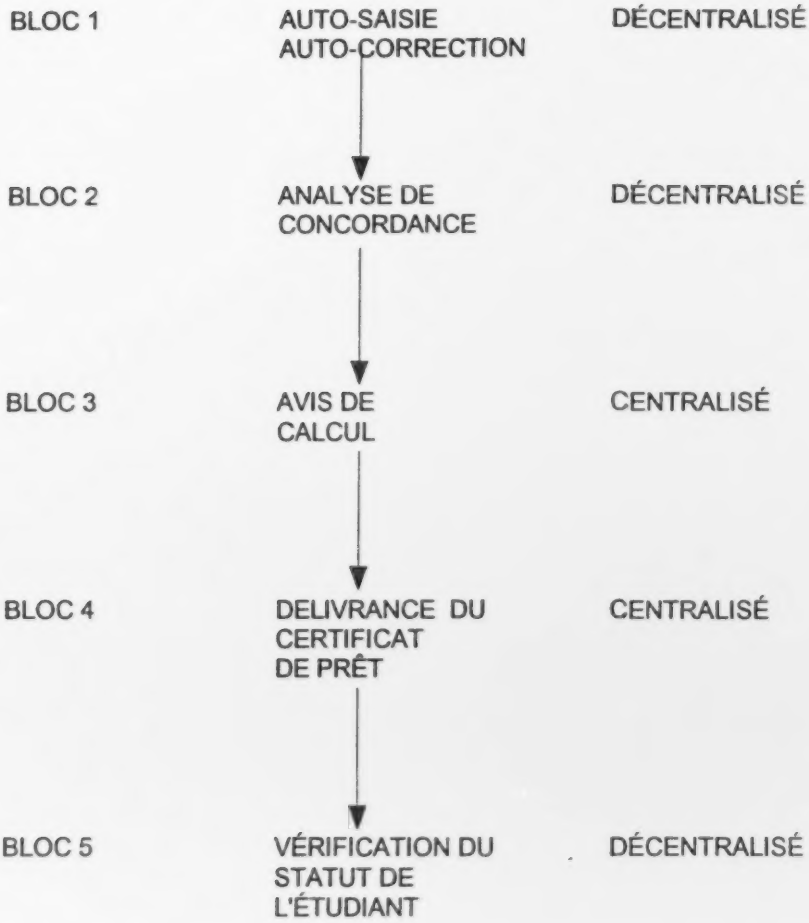
- l'auto-saisie et l'auto-correction
- l'analyse de concordance
- les travaux reliés au calcul de l'aide
- la délivrance du certificat de prêt
- la vérification du statut de l'étudiant

On trouvera, en annexe 1, la description d'un exemple de système plus décentralisé et plus efficace. Ce système rapproche de l'étudiant-client les étapes du traitement de sa demande d'aide financière où il est susceptible d'intervenir lui-même (saisie des données, corrections, concordance et vérification de statut), et maintient centralisées les étapes de calcul et de délivrance des certificats.

La séquence des cinq blocs est présentée au Tableau 1.

La Direction de l'aide financière aux étudiants n'assume donc plus le contrôle de la globalité du processus puisque des instances locales sont mises à contribution pour aider les étudiants lors de l'auto-saisie (Bloc 1), pour effectuer l'analyse de concordance (Bloc 2) et, finalement pour vérifier le statut de l'étudiant (Bloc 5). Toutefois, il serait certainement souhaitable que lui soient conservés d'autres volets du programme, comme le traitement des demandes des étudiants hors-Québec, le système de la gestion des prêts, le service des enquêtes et surtout, le bureau de révision et le système de traitement des plaintes.

La proposition de transfert de certaines responsabilités est faite dans le but de fournir aux étudiants dont les ressources financières sont insuffisantes pour compléter leurs études, un service conçu en fonction des objectifs précédemment jugés essentiels, notamment, la rapidité, l'accessibilité et la souplesse.


BLOC 1
AUTO-SAISIE
AUTO-CORRECTION
DÉCENTRALISÉ
BLOC 2
ANALYSE DE
CONCORDANCE
DÉCENTRALISÉ
BLOC 3
AVIS DE
CALCUL
CENTRALISÉ
BLOC 4
DELIVRANCE DU
CERTIFICAT
DE PRÊT
CENTRALISÉ
BLOC 5
VÉRIFICATION DU
STATUT DE
L'ÉTUDIANT
DÉCENTRALISÉ

3.2.2 Le calendrier annuel

Chaque étudiant est libre, une fois respectées les contraintes de l'établissement d'enseignement, de débuter ses études au trimestre de son choix, bien qu'une majorité d'entre eux les commencent au trimestre d'automne et déposent ainsi, dans le système actuel, leur demande au printemps précédent. Aussi, proposons-nous un calendrier basé sur douze mois, le premier correspondant au dépôt de ce que nous appellerons la demande prévisionnelle, et le cinquième, au mois de commencement des études.

L'étudiant qui désire entreprendre des études doit connaître à l'avance sa situation financière comme pré-requis essentiel à une saine planification. Il lui est actuellement possible d'obtenir tous les renseignements relatifs aux dépenses qu'il devra encourir (coûts par crédit, dépenses de transport, etc,) alors que les mêmes renseignements concernant ses éventuels revenus ne sont qu'imparfaitement disponibles en raison du long processus de traitement de la demande qu'il adresse à la Direction de l'aide financière aux étudiants.

Le Protecteur du citoyen propose donc l'instauration d'une démarche préalable et facultative, la demande prévisionnelle, faite lors du ¨Mois 1¨ du calendrier. Cette demande, en tous points identique à la première demande actuellement déposée ne donnerait lieu qu'à un calcul de l'aide financière sans délivrance du certificat de prêt. Elle permettrait donc à l'étudiant de connaître les ressources auxquelles il pourrait s'attendre.

20- Que l'étudiant puisse déposer une demande prévisionnelle afin de connaître, avant le début de ses études, le montant approximatif de l'aide financière à laquelle il aura droit.

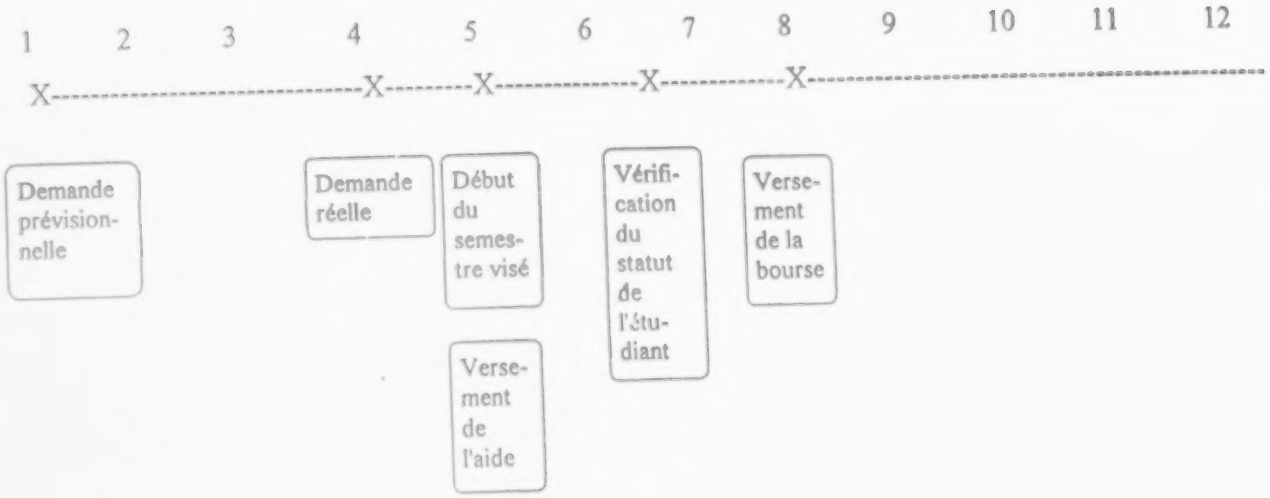
À partir du "Mois 4", l'étudiant qui maintient sa volonté d'entamer ou de poursuivre ses études, n'aura qu'à signifier sa volonté à l'instance locale par le dépôt d'une demande réelle, simple formalité permettant d'avaliser la délivrance du certificat de prêt. Le calcul du montant d'aide autorisé ayant déjà été fait lors de l'analyse de la demande prévisionnelle, le délai de délivrance du certificat de prêt, consécutif au dépôt de la demande réelle, sera donc considérablement diminué et l'étudiant pourra recevoir, en tout ou en partie, le montant alloué dès les premiers jours de ses études.

21- Que le ministère de l'Éducation s'assure que l'étudiant puisse obtenir, dès le début de ses cours, une première partie de l'aide à laquelle il a droit.

Une fois terminée la période d'abandon des cours sans pénalité, l'étudiant devra présenter l'équivalent de la demande de situation réelle afin de fournir la preuve de son admissibilité. Cette exigence pourrait survenir au cours du "Mois 6", de façon à ce qu'on soit en mesure de lui verser les montants résiduels de l'aide promise au cours du "Mois 7", soit en totalité, soit par versements mensuels ou semestriels.

CALENDRIER ANNUEL BASÉ SUR 12 MOIS

LE MOIS 5 EST LE MOIS OÙ DÉBUTE LE PROGRAMME D'ÉTUDE VISÉ PAR LA DEMANDE D'AIDE



3.3 Evaluation du système décentralisé

Enfin, l'équité commande de s'assurer de l'homogénéité du traitement des demandes d'un point de service à l'autre. Pour ce faire, la direction centrale doit instaurer un mécanisme d'évaluation permanente de la qualité des services rendus par les instances locales. Les observations de ce mécanisme, de celles du système de traitement des plaintes, jumelées à l'analyse des décisions du Bureau de révision, permettront aux gestionnaires d'être véritablement à l'écoute de la clientèle et d'implanter au fur et à mesure des correctifs adaptés aux besoins des étudiants.

22- Que le ministère de l'Éducation instaure un mécanisme centralisé d'évaluation des services offerts par les instances locales.

CHAPITRE 4: DES NORMES RIGIDES ET MAL ADAPTÉES

Placer l'étudiant au centre du programme signifie aussi que le Ministère doit s'adapter aux différents besoins de tous les étudiants. Le programme ne pourra être efficace que s'il repose sur la reconnaissance des variations des situations et de la réalité socio-économique dont il est appelé à contrer les effets négatifs.[15] La qualité des décisions rendues peut être fortement affectée par des normes mal adaptées, maintenues par le programme, et par une application rigide de celles-ci.

Parmi celles-ci, soulignons celles relatives à l'unité familiale, à la contribution parentale, à la période d'admissibilité, au remboursement du prêt, à l'autonomie, à la période de référence pour le calcul de la contribution de l'étudiant, aux sommes réclamées lors d'une déclaration mensongère, à la déficience fonctionnelle majeure, aux faillis libérés et aux intérêts chargés à la suite de demandes de remboursement résultant d'erreurs administratives.

4.1 L'UNITÉ FAMILIALE DE L'ÉTUDIANT

4.1.1 Notion de conjoint

Le régime tient compte de la contribution du conjoint. Elle sera donc calculée avant celle de l'État. La notion de vie maritale, telle que définie par la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* (art. 2), génère des iniquités et des difficultés d'application. Ainsi, en dehors du mariage, seront reconnus conjoints les étudiants qui cohabitent avec une personne du sexe opposé vivant avec son enfant, que l'étudiant en soit ou non le père ou la mère.

---

[15] Rapport annuel 1993-1994, règle 7.1, p. 62: Eviter de traiter le citoyen comme un cas d'informatique et chercher plutôt à saisir ses caractéristiques particulières et ses points de vulnérabilité.

La présence d'un enfant, même si l'étudiant n'a aucune obligation à son égard, détermine donc le statut de conjoint et fixe des obligations financières à ce "conjoint" à qui la loi n'impose aucune obligation alimentaire. En effet, ni le *Code civil*, ni quelque loi particulière ne fait une obligation ni accorde aucun avantage aux conjoints de fait du seul fait de la présence d'un enfant et ce, sans exigence de vie commune durant au moins une période minimale. Cela peut donc se traduire par des pertes financières injustes, d'importance variable selon les revenus du conjoint.

D'autres lois sociales définissent autrement les conjoints. Ainsi, la *Loi sur la sécurité du revenu* précise, à son article 2, que les conjoints sont ceux qui cohabitent depuis au moins douze mois, sans référence à la présence ou non d'un enfant; à l'égard de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, de *la Loi sur l'assurance automobile* et de la *Loi sur le régime de rentes*, on devient conjoint après un an, si un enfant est né de l'union, ou après trois ans de vie commune. Certains étudiants, de bonne foi, se sont déclarés sans conjoint, parce que considérés ainsi par le ministère de la Sécurité du revenu. Ils ont donc été soupçonnés de déclaration mensongère.

23- Que la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* soit modifiée pour harmoniser sa définition de conjoint à celle de la *Loi sur la sécurité du revenu*.

4.1.2 Obligations alimentaires de l'étudiant

Le programme reconnaît des besoins particuliers à l'étudiant qui est parent en lui allouant des "dépenses admises" pour l'entretien de ses enfants. De ce fait, il tient compte des obligations de cet étudiant-parent. Par contre, si cet étudiant ne cohabite pas avec ses enfants, parce qu'il

n'en a pas la garde, par exemple, le règlement[16] ignorera complètement l'existence de ces enfants, comme si l'absence de cohabitation avait pour effet d'éliminer toute forme d'obligation du parent.[17] Un étudiant s'est plaint au Protecteur du citoyen que le ministère ne reconnaissait pas le fait qu'il devait verser une pension alimentaire fixée par le tribunal. Aucune instance du ministère n'a accepté de corriger la situation.[18]

24- Que l'article 39 du *Règlement sur l'aide financière aux étudiants* soit modifié pour tenir compte des dépenses réelles que doit faire l'étudiant pour l'entretien de ses enfants, qu'il cohabite ou non avec eux.

---

[16] Article 39 du Règlement sur l'aide financière aux étudiants.

[17] Rapport annuel du Protecteur du citoyen 1993-1994, règles 3.4 et 3.7, p. 61: Rendre des décisions non seulement conformes à la loi mais aussi raisonnables, justes et opportunes.
Eviter de se retrancher derrière une interprétation étroite de la loi, d'un règlement ou autre norme, et privilégier plutôt une approche ouverte qui en respecte le véritable sens, l'esprit et les fins, comme cela est prévu par la *Loi d'interprétation*.

[18] Dossier 91-13457

4.2 LA CONTRIBUTION DE TIERS

4.2.1: Contribution parentale

La contribution parentale définie par le régime d'aide financière aux étudiants consiste en un montant d'argent que l'étudiant est présumé recevoir de ses parents pour l'aider à poursuivre ses études post-secondaires. A moins que l'étudiant ne soit considéré autonome[19], le montant de cette contribution est déterminé par règlement.

Dans un document de travail[20] soumis récemment au ministre de l'Éducation, le Protecteur du citoyen a reconnu le bien-fondé du principe d'exiger le versement d'une contribution des parents mais a suggéré que les normes d'application soient entièrement revues.

Sans reprendre l'argumentation qui y est développée, rappelons que le Protecteur du citoyen a souligné les limites de l'entraide familiale, principalement parmi les groupes les plus pauvres de la société. En effet, en plus de favoriser l'appauvrissement, les critères retenus pour fixer la contribution parentale sont inadéquats lorsqu'on les compare avec ce que les tribunaux reconnaissent comme obligation alimentaire. Par ailleurs, cette obligation doit être limitée dans le temps[21] et le Ministère ne peut ignorer les difficultés que les étudiants rencontrent pour la percevoir. Voici donc, l'essentiel des propositions adressées au ministre de l'Éducation par le Protecteur du citoyen.

---

[19] *Loi sur l'aide financière aux étudiants*, art. 4.

[20] Le Protecteur du citoyen, *Contribution parentale*. Document de travail. Novembre 1994.

[21] Idem note 11.

25- Que les grilles de calcul servant à fixer le montant de la contribution parentale s'inspirent des décisions des tribunaux en matière de pension alimentaire à l'égard de l'enfant majeur.

26- Que les parents disposant de revenus inférieurs aux mesures de faibles revenus soient exemptés de l'obligation de verser une contribution parentale.

27- Que soit évaluée la contribution parentale sous forme de gîte et couvert.

28- Que lorsque le refus partiel ou total de contribuer est justifié par un motif raisonnable, le ministère de la Sécurité du revenu et le ministère de l'Éducation puissent négocier des ententes différentes des normes.

29- Qu'en matière d'aide financière aux étudiants, les dépenses admises soient uniformes à l'égard de l'étudiant autonome, indépendamment de son lieu de résidence.

30- Qu'en matière d'aide financière aux étudiants, la contribution parentale acquittée sous forme de gîte et couvert soit incluse au montant total de la contribution parentale exigée.

31- Que si les parents refusent de contribuer, le ministère de l'Éducation puisse les poursuivre à la place de l'étudiant qui n'a pas exercé de recours alimentaire.

32- Que la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* soit modifiée afin de permettre le versement d'une aide (ou d'une aide accrue) lorsque la contribution parentale n'est pas versée suite à un refus des parents.

33- Qu'à l'égard des parents séparés ou divorcés, le ministère de l'Éducation fixe la contribution parentale sur la base des revenus du parent qui a charge de l'enfant, que la séparation ait eu lieu par entente ou par jugement.

4.2.2 Pension alimentaire d'un ex-conjoint

Certains étudiants sont créanciers d'une pension alimentaire déterminée par jugement à la suite de la rupture d'une union. A ce moment, le Ministère présume que la totalité du montant est versé et en tient compte dans le calcul des ressources financières de l'étudiant. Or, lorsque ce dernier ne reçoit pas les sommes qui lui sont dues, il doit en faire la preuve non seulement en démontrant qu'il s'est adressé au percepteur des pensions alimentaires mais que celui-ci est incapable de récupérer les montants dus. Beaucoup de temps peut ainsi s'écouler avant que le percepteur puisse en faire la démonstration à la satisfaction de la DGAFE, temps pendant lequel l'étudiant est laissé sans ressources. Durant cette période, le Ministère ne peut présumer que les montants sont effectivement versés. A l'instar du ministère de la Sécurité du revenu, il devrait ne pas tenir compte du montant de cette pension dans le calcul des revenus de l'étudiant, tout en exigeant de celui-ci le transfert de ses droits de recevoir ladite pension.

34- Que lorsque l'étudiant ne reçoit pas la pension alimentaire qui lui est due, le ministère de l'Education ne calcule pas ces montants dans les revenus disponibles de cet étudiant.

35- Que lorsque l'étudiant ne reçoit pas la pension alimentaire qui lui est due, le ministère de l'Education soit subrogé aux droits de l'étudiant de recevoir cette pension.

4.3 PERIODE D'ADMISSIBILITE

Le programme d'aide financière aux étudiants constitue un moyen privilégié par le Ministère pour atteindre son objectif global de favoriser l'accès aux études supérieures et ce, à notre avis, en fonction de deux finalités, à savoir un accroissement de l'acquisition des connaissances et un meilleur développement de l'employabilité.

Dans un souci d'équilibre budgétaire, le Ministère a implanté des mesures pour limiter la durée des études. D'une part, il a réduit le nombre de sessions pour lesquelles un étudiant peut obtenir de l'aide financière et établi un programme de remboursement d'une partie de la dette pour les étudiants du deuxième cycle et du troisième cycle universitaire qui obtiennent leur diplôme dans les délais prescrits. S'il peut être acceptable d'adopter des mesures favorisant l'obtention de diplômes à l'intérieur d'un certain délai, la rigidité de ces normes limite l'accès aux études supérieures et professionnelles. De telles mesures ont un impact majeur sur le cheminement scolaire des étudiants et sur leur intégration dans la société; les normes actuelles ne tiennent pas compte de la réalité sociale des étudiants qui ne sont pas les seuls responsables du phénomène de prolongation des études.

Certains facteurs méritent d'être pris en considération. Ainsi en est-il du phénomène de décrochage des adolescents tant au niveau secondaire que collégial, de la précocité des choix d'orientation demandés aux jeunes étudiants, de la difficulté pour plusieurs diplômés de trouver un emploi relié à leurs études et des réorientations de carrière de plus en plus fréquentes chez les travailleurs.

4.3.1 Décrochage scolaire et réorientation

Le taux de décrochage scolaire a atteint un niveau alarmant au cours de la dernière décennie, au point qu'il faut l'aborder comme un problème de société.[22] Peu importe le niveau d'études, le phénomène est généralisé; la société est confrontée à un problème de persévérance scolaire pour lequel le ministère de l'Éducation a implanté des mesures correctives, entre autres, par son plan d'action sur la réussite scolaire.

Pour les étudiants confrontés à cette difficulté, les limites au nombre de trimestres au cours desquels ils sont admissibles à l'aide financière[23] rendent très difficile le retour aux études et l'obtention d'un diplôme. Généralement, l'étudiant ¯raccrocheur¯ a épuisé bon nombre des trimestres d'admissibilité avant son décrochage. Il aura donc besoin de trimestres supplémentaires pour obtenir son diplôme, sans lequel on risquera d'accentuer son exclusion sociale. Sans favoriser une ouverture inconsidérée des normes de financement, il faudrait pourtant permettre le retour aux études des étudiants motivés.

---

[22] En 1992-93, 36% au secteur jeune du secondaire et 23% au secteur général; 36% au secteur professionnel du collégial selon les données du MEQ, rapports annuels 1993-94, p. 22.

[23] La règle stipule que l'étudiant a droit à quatre trimestres supplémentaires à ceux prévus par le programme d'études, dont deux sous forme de prêt seulement.

Par ailleurs, d'autres ont invoqué qu'ils avaient été contraints de s'orienter très jeune, parfois à la fin de leurs études secondaires. Avec la maturité, les intérêts évoluent et plusieurs d'entre eux changent de programme avec pour conséquence qu'ils auront besoin d'un plus grand nombre de trimestres d'aide. Selon les données du MEQ[24], un diplômé sur quatre au collégial serait dans cette situation. Tout changement de programme influe sur le nombre de trimestres nécessaires à l'obtention du diplôme. Pour la majorité de ces étudiants, la fin des études signifiera l'exclusion du programme d'aide financière ou, au mieux, de l'aide reçue entièrement sous forme de prêt. Si les hésitations de choix de carrière de l'étudiant ont entraîné des abandons, celui-ci est assuré de ne pouvoir compléter son programme dans le temps requis, à moins de s'endetter au delà de la dette jugée normale. Les normes sur les trimestres d'admissibilité sont trop étroites. Sans favoriser les "éternels étudiants", le système devrait prévoir une formule d'assouplissement applicable lors de changements de programme.

36- A la suite d'un retour aux études ou d'un changement de programme, que des trimestres supplémentaires d'aide financière, versée sous forme de prêts et bourses, soient ajoutés en nombre suffisant pour permettre l'obtention du diplôme.

[24] Rapport annuel du ministère de l'Éducation, 1993-94, p. 22

4.3.2 Le deuxième diplôme

L'évolution du marché du travail montre que bon nombre de travailleurs devront réorienter leur premier choix de carrière, s'ils souhaitent se maintenir sur le marché de l'emploi. Certains ont expliqué au Protecteur du citoyen avoir terminé leurs études depuis longtemps, avoir totalement remboursé les prêts obtenus à cette époque, et avoir à nouveau besoin de l'aide financière pour obtenir un deuxième diplôme de même niveau dans une discipline autre. Ayant épuisé en partie ou totalement le nombre de trimestres d'admissibilité, le programme ne leur permet pas cette réorientation avec l'aide de l'État.

D'autres personnes ont de la difficulté à trouver un emploi avec le diplôme qu'elles ont en main. Pour accroître leur employabilité, elles décident d'entreprendre une deuxième formation à un niveau semblable au premier et même, pour des détenteurs de baccalauréat, au niveau collégial professionnel, par exemple. Or, tout le programme d'aide financière a été conçu en fonction d'études linéaires (collégial, baccalauréat, maîtrise, doctorat). Il s'avère opportun de favoriser l'obtention d'un deuxième diplôme de même niveau, lorsque celui-ci a pour effet d'accroître l'employabilité.

37- Que les personnes qui ont remboursé la totalité de leurs dettes d'étude puissent être à nouveau admissibles à l'aide financière selon les mêmes normes que les autres étudiants.

38- Qu'une nouvelle période d'admissibilité soit accordée pour permettre l'acquisition d'un deuxième diplôme de même niveau lorsque ce dernier aura pour effet d'accroître l'employabilité de l'étudiant.

4.4 PROBLEMES RELIES AU REMBOURSEMENT

4.4.1 Période de remboursement

Selon une étude publiée par la Direction de l'aide financière aux étudiants, en 1994, le volume de la dette reliée au programme s'est considérablement accru depuis 1988. L'augmentation de l'aide versée sous forme de prêts par rapport à celle versée sous forme de bourses est en bonne partie à l'origine de cette hausse. Ce phénomène risque de s'accroître suite à la décision récente de verser toute l'aide sous forme de prêts pour les études à l'extérieur du Québec.

L'importance de la dette commande des conditions de remboursement adaptées à la capacité de payer des anciens étudiants. En cette matière, les normes sont fixes et uniformes comme si les possibilités de remboursement étaient semblables pour tous.

Ainsi, les prêts sont garantis par le gouvernement auprès des institutions financières pour une période n'excédant pas dix ans à compter de la fin de la période d'exemption.[25] Les versements mensuels sont donc proportionnels au montant de la dette sans égard aux revenus disponibles. Ils ne tiennent pas compte de la situation professionnelle, des obligations familiales

[25] Celle-ci varie de 6 à 8 mois après la fin des études. Article 23 de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*.

et financières, des conditions sociales (par ex.: santé, âge, statut civil, etc...) des individus. La forte hausse des bénéficiaires du programme de remboursement différé témoigne des difficultés rencontrées par les anciens étudiants. Sans ce programme, la proportion de prêts en défaut serait certainement plus forte.

39- Que l'article 64 du *Règlement sur l'aide financière aux étudiants* soit modifié pour permettre le remboursement de la dette au-delà de la période de 10 ans, et ce, proportionnellement au montant de la dette.

4.4.2 Programme de remboursement différé

Par ailleurs, la précarité de l'emploi et les faibles revenus empêchent souvent les ex-étudiants d'être en mesure de rembourser leur dette. Malgré son utilité, le Programme de remboursement différé[26] est un autre exemple de rigidité où des normes réglementaires uniformes ne tiennent aucunement compte des conditions socio-économiques et des obligations financières et familiales des citoyens. L'admissibilité y est déterminée par un seuil de revenu qui s'applique uniformément à toutes les catégories de finissants. Ainsi, sont admissibles au programme les personnes dont le revenu mensuel avant déductions n'excède pas 980$. C'est bien peu pour celui qui a charge de famille, un emploi précaire et des versements de 300$ par mois, par exemple, à effectuer.

---

[26] Le bénéficiaire de ce programme voit ses remboursements à l'institution prêteuse entièrement assumés par le ministère pour une période n'excédant pas dix-huit mois. Après avoir entièrement remboursé sa dette, il paiera au ministère les versements que celui-ci a assumé conformément à ce programme.

Le programme d'aide financière reconnaît à l'étudiant tout au long de ses études des besoins variant selon son statut et ses obligations; au moment de rembourser, on n'en tient plus compte. Il paraît opportun d'offrir aux ex-étudiants l'accès au programme de remboursement différé, selon une échelle progressive déterminée en fonction des revenus et des obligations de l'individu.

Par ailleurs, le débiteur ne peut profiter de ce programme que dans les 18 mois qui suivent la fin de sa période d'exemption. S'il obtient un emploi durant cette période, il ne pourra bénéficier de ce programme plus tard, advenant la perte de son emploi. Il risque fort de se retrouver alors en défaut de paiement et de devoir faire faillite, compte tenu des politiques de recouvrement du Ministère. Des mesures souples et adaptées favoriseront, à moyen terme, la perception de ses créances pour le gouvernement et le maitien d'un bon dossier de crédit pour le citoyen.

40- Que l'admissibilité au Programme de remboursement différé soit déterminée en fonction d'une échelle progressive basée sur les revenus et les obligations des débiteurs.

41- Que le Programme de remboursement différé soit accessible, pour une période maximale de dix-huit mois, à tout moment au cours de la période de remboursement.

4.5 RETOUR AUX ETUDES ET AUTONOMIE

Le programme d'aide financière aux étudiants prévoit qu'un étudiant est présumé dépendant, c'est-à-dire tenu d'exiger de ses parents une contribution au financement de ses études, à moins d'avoir acquis son autonomie en répondant à l'une ou l'autre des conditions de l'article 4 de la loi. Les paragraphes 9 et 10 de cet article visent le fait d'avoir subvenu à ses besoins durant deux ans sans fréquentation scolaire à temps plein.

Or, certains étudiants demandent l'aide après avoir participé à un programme de rattrapage scolaire dans le cadre d'un programme gouvernemental de développement de l'employabilité (aide sociale, assurance-chômage). Durant cette période, ils ont fréquenté effectivement un établissement scolaire à temps plein. Le Ministère de l'Education ne leur reconnaît donc pas le statut d'autonome. Pourtant, si ces mêmes étudiants étaient restés inactifs durant cette même période ou avaient participé à un autre programme d'employabilité, ils auraient acquis ce statut.

Cette exclusion sur la base d'une fréquentation scolaire va à l'encontre des objectifs de scolarisation et de développement des compétences et ne fait que favoriser l'inactivité de l'étudiant.

42- Que les personnes participant à des programmes gouvernementaux de rattrapage scolaire puissent acquérir leur autonomie au même titre que les participants aux autres programmes d'employabilité.

4.6 PERIODE DE REFERENCE POUR LE CALCUL DE LA CONTRIBUTION DE L'ETUDIANT

En 1993-94, le Règlement a modifié la période qui sert au calcul de la contribution de l'étudiant; cette période est maintenant du 1er janvier au 31 décembre au lieu du 1er mai au 30 avril. Cette modification, implantée pour faciliter la vérification des revenus des étudiants, présume que la majorité des étudiants ont des revenus sensiblement égaux d'un hiver à l'autre, puisqu'ils sont aux études durant ce trimestre. Si, sur le plan comptable, considérer un trimestre d'hiver plutôt qu'un autre ne crée pas en soi de difficulté, cette procédure modifie toutefois la logique du programme qui alloue des dépenses admises en regard des ressources financières disponibles durant la période d'étude. Il n'y a donc plus d'adéquation entre cette période de référence et celle où la personne étudie.

Certains assouplissements ont été prévus au règlement[27] pour tenir compte de situations particulières, entre autres pour les étudiants effectuant un retour aux études. Toutefois, plusieurs autres catégories d'étudiants ont été laissées pour compte, sous prétexte que les effets ne porteraient que sur une seule année d'attribution.

Plus de cinquante plaintes ont été acheminées au Protecteur du citoyen, dénonçant le refus du Ministère de tenir compte de baisses de revenus lors du dernier trimestre de l'année d'attribution. Il a fallu de multiples interventions auprès de la DGAFE pour qu'enfin, après 5 mois, soit mise en place une procédure d'ajustement de la contribution étudiante. Cependant, un grand nombre de problèmes soumis n'ont toujours pas obtenu, à ce jour, de correctifs, tels l'irréalisme de la norme retenue pour les retours aux études[28], les bourses d'excellence, les revenus d'aide sociale joints à des revenus de travail, les prestations d'assurance-chômage...

---

[27] *Règlement sur l'aide financière aux étudiants*, art. 4.

[28] Dans ce cas, on prend en considération deux tiers des revenus de l'année. Or, les revenus ne sont pas mensuellement égaux et sont presque toujours beaucoup plus élevés à la période précédant le retour aux études.

Ainsi, pour des raisons de commodité administrative, cette nouvelle procédure provoque un décalage de quatre mois (du 1er janvier au 1er mai) entre les revenus gagnés et les dépenses à encourir, comme si l'étudiant avait été en mesure d'économiser à même ses revenus antérieurs à l'année d'attribution pour assumer ses besoins de l'hiver suivant. Seuls les individus possédant des revenus substantiels ou réguliers peuvent répondre à de telles exigences. Une contribution de l'étudiant, basée sur une période de référence éloignée dans le temps par rapport aux dépenses à encourir, conduit à des conséquences désastreuses: endettement excessif ou abandon avec perte de trimestre, particulièrement pour les étudiants à faible revenu ou qui ont charge de famille. Ces conditions d'études représentent un facteur négatif à l'égard de la réussite scolaire.

Aux fins d'établir la contribution parentale, les revenus des parents sont calculés sur la base de l'année précédente. En cas de fluctuation à la baisse, des modalités d'ajustement sont prévues. Ce principe devrait être retenu également pour le calcul de la contribution étudiante.

43- Que, dans les cas où les revenus réels ou prévisibles d'un étudiant, pendant l'hiver où se termine l'année d'attribution en cours, sont inférieurs d'au moins 500$ à ceux de l'hiver précédent, le montant de l'aide puisse être réajusté en fonction de ce paramètre.

44- Que le revenu des étudiants qui effectuent un retour aux études ne soit pris en compte qu'à compter du début de l'année d'attribution.

4.7 MONTANTS RECLAMES SUITE A UNE DECLARATION MENSONGERE

Lorsque, par une décision administrative, le Ministère reconnaît un étudiant responsable d'une déclaration erronée, il exige de sa part le remboursement de la totalité des montants reçus, en application des articles 41 et 42 de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*. Ces étudiants sont, par ailleurs, exclus du régime pour une période minimale de deux ans et ne pourront être réadmis qu'après le remboursement complet des montants reçus.

Or, dans plusieurs cas, la déclaration erronée a eu pour seul effet d'augmenter les montants dans une proportion plus ou moins importante. Le remboursement des seuls montants reçus en trop, joint aux dispositions pénales, apparait une mesure dissuasive suffisante et plus conforme aux autres programmes gouvernementaux.[29] Considérant que l'article 41 accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire en la matière, il y aurait lieu d'adapter les exigences et les sanctions à la gravité de la faute commise.

45- Qu'en cas de déclarations mensongères, le Ministre n'exige que le remboursement des sommes versées en trop en raison de ces déclarations.

[29] Tant le ministère de la Sécurité du revenu, la Régie des rentes du Québec que la Commission administrative des régimes de reteraite, exigent en pareil cas le remboursement du seul montant excédentaire obtenu à la suite de cette fausse déclaration. Compte tenu de la présence de dispositions pénales très sévères, la réclamation doit être proportionnelle et en rapport direct avec la faute.

4.8 DEFICIENCE FONCTIONNELLE MAJEURE

Le règlement de juin 1994 a modifié la définition de déficience fonctionnelle majeure. Désormais cette déficience ne peut être que de quatre types: visuelle, auditive, motrice ou organique. Ainsi, des étudiants ont été exclus du programme, alors même qu'ils y avaient été admis précédemment, tels les épileptiques et les personnes souffrant de problèmes neurologiques graves.

Par ailleurs, en matière de déficiences reconnues, les critères retenus pour évaluer la gravité de l'état des personnes affectées, particulièrement de maladies organiques, ont eu pour conséquence d'exclure une quarantaine d'étudiants précédemment admis. Il a fallu de multiples interventions du Protecteur du citoyen pour obtenir que le Comité de réexamen accepte de réviser certaines décisions et réadmette quelques-uns de ces étudiants. Environ 25 dossiers ne sont pas encore réglés.

Les étudiants à temps partiel ont été particulièrement affectés par cette nouvelle procédure, puisqu'ils n'ont pu obtenir aucune aide financière avant que leur déficience ne soit reconnue par un nouveau certificat médical. Cette situation est d'autant plus déplorable que les étudiants atteints d'une maladie organique étudient habituellement à temps partiel.

Bien que la Loi et le Règlement en définissent les modalités d'admissibilité et de versement qui diffèrent du programme régulier, les objectifs de ce programme ne sont précisés nulle part. Cette absence d'objectifs crée des difficultés pour développer le programme en fonction de certains critères qui permettraient de mieux définir les situations visées et de préciser les catégories de personnes qui pourraient en bénéficier.

46- Que les objectifs du programme pour les étudiants atteints de déficience fonctionnelle majeure soient précisés dans la loi.

4.9 ETUDIANTS LIBERES DE LEURS DETTES SUITE A UNE FAILLITE

Le service du recouvrement n'échappe pas aux pratiques administratives rigides. Le Ministère refuse depuis deux ans d'admettre au programme les étudiants libérés de leur dette envers le Ministère, suite à leur faillite à moins qu'ils n'acceptent de réactiver leur dette à son égard. En plus de ne pas respecter l'esprit de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, cette pratique contredit la lettre de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*.[30]

En effet, la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* a été adoptée pour permettre aux personnes dans l'impossibilité de rembourser totalement leurs créanciers d'être libérées de leurs dettes. Le contrôle judiciaire qui entoure le processus de mise en faillite et les conditions édictées pour obtenir la libération de dettes, assure l'équité du programme. Le ministère de l'Education peut faire valoir ses droits de créancier comme toute autre personne. Réactiver une dette éteinte comme condition d'admissibilité au programme d'aide financière contrevient non seulement à l'intention du législateur mais au texte même de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*.

Malgré les représentations du Protecteur du citoyen, la DGAFE maintient une politique administrative illégale et refuse même d'en discuter.

---

[30] L'article 43, alinéa 1, de la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* stipule que sont inadmissibles au programme, les étudiants qui doivent rembourser une dette au Ministère. Or, les étudiants libérés de leur dette envers le Ministère, suite à leur faillite, n'ont plus aucune obligation envers le Ministère. Celui-ci fait du remboursement une condition d'admissibilité en s'appuyant sur une jurisprudence issue d'un article de loi antérieur et libellé différemment.

47- Que le ministère de l'Éducation respecte l'objectif de réinsertion sociale rattaché à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* et admette, sans autres conditions, les étudiants libérés d'une dette antérieure envers le Ministère.

4.10 INTÉRÊTS LORS DE DEMANDES DE REMBOURSEMENT RESULTANT D'ERREURS ADMINISTRATIVES

Le ministère de l'Education n'est pas à l'abri d'erreurs administratives. Lorsque celles-ci se produisent, il exige le remboursement des montants de bourse versés en trop à la suite d'une telle erreur, et affecte à ces montants des intérêts comptabilisés trente jours après la réclamation. Or, la *Loi sur la sécurité du revenu* prévoit en de telles circonstances l'annulation complète de la dette. Ces deux programmes s'apparentent par leur caractère alimentaire et de dernier recours. En raison de cette nature alimentaire, il paraît abusif de faire entièrement porter au bénéficiaire les conséquences d'erreurs non décelables de l'Administration.

48- Que le ministère de l'Éducation annule les intérêts chargés lors de demandes de remboursement résultant d'erreurs administratives "non facilement décelables".

ANNEXE 1

BLOC 1:

Le premier bloc couvre toutes les procédures entourant la saisie des données. Cette étape, importante entre toutes, représente la porte d'entrée ou la voie d'accès à une aide quelconque.

Dans le présent système, l'étudiant remplit un formulaire sur support papier, et le fait parvenir à la Direction de l'aide financière aux étudiants. Dans un fonctionnement décentralisé où chaque instance locale fournit à sa clientèle un certain nombre de postes informatisés reliés à l'ordinateur central du ministère, l'étudiant complète directement sa demande à l'écran et remet les pièces nécessaires au responsable local. Il s'agit donc de minimiser le support papier et les délais d'acheminement par courrier. Rappelons que les étudiants sont familiers avec cette façon de faire. En effet, dans un grand nombre d'établissements, les choix d'horaires, par exemple, sont complètement informatisés et la saisie complétée par l'étudiant.

Par ailleurs, une décentralisation par l'intermédiaire des établissements d'enseignement permettrait d'éliminer d'autres retards. Ainsi, certains documents officiels telle l'attestation d'inscription sont disponibles en consultant l'ordinateur-maître de l'établissement. Un responsable local favorise les échanges d'information et permet à l'étudiant de profiter d'un service personnalisé.

BLOC 2:

Une fois les données saisies par les étudiants eux-mêmes, dans leur région d'origine et avec l'aide des responsables de l'instance locale, l'analyse de la concordance entre le dossier physique regroupant les pièces et documents déposés et le dossier informatisé peut s'effectuer. Cette étape est également décentralisée et administrée par la même instance que le Bloc 1. Ainsi, les délais sont réduits au maximum par la proximité du service et l'aide personnalisée. Toute erreur est donc plus aisément corrigée, puisque l'étudiant est facilement rejoint et les documents manquants plus rapidement retracés et fournis par un étudiant sur place.

Les services inclus dans les deux premiers blocs sont donc décentralisés et ramenés le plus près possible de la clientèle étudiante, ce qui lui confère la position qui lui revient au coeur du système.

BLOC 3:

Puisque les données ont été saisies localement par des étudiants aidés par des mécanismes plus accessibles et puisque sont complétés les contrôles de concordance entre les dossiers physiques et leur correspondant informatisé, ces mêmes dossiers sont acheminés par des équipements modernes de télécommunication vers l'ordinateur central du ministère pour calculer l'aide à accorder, calcul effectué à partir des données fournies par les instances locales. Cette

opération est effectuée centralement au fur et à mesure de la disponibilité des dossiers. Le temps de traitement ne devrait pas normalement dépasser vingt-quatre heures puisque le tout est entièrement automatisé.

BLOC 4:

Tout est maintenant prêt pour que le Ministère puisse procéder à la délivrance du certificat de prêt. Cette étape doit demeurer centralisée afin de permettre à la Direction de pouvoir exercer un suivi adéquat des sommes qu'elle avalise sous forme de prêts ou de bourses.

Les certificats peuvent être acheminés aux instances locales par télécommunication en réduisant ainsi le temps global de traitement. A la réception, les certificats sont remis aux étudiants qui répondent toujours aux conditions d'admissibilité du programme.

BLOC 5:

Enfin, une dernière étape consiste à exiger de l'étudiant qu'il fournisse à l'instance locale l'équivalent de l'actuelle déclaration de situation réelle (D.S.R.). Il doit donc ainsi présenter une preuve supplémentaire de son admissibilité et ce, une fois terminée la période d'abandon des cours sans pénalité. Cette dernière étape est décentralisée.

ANNEXE 2

1- Que tout projet de règlement modifiant le programme d'aide financière aux étudiants soit prépublié avant son adoption.

2- Que toute modification susceptible de réduire l'aide financière aux étudiants n'entre en vigueur qu'un an après sa publication à l'égard de ceux qui bénéficient déjà du programme.

3- Que les décisions soient suffisamment explicites pour que les étudiants comprennent les raisons qui les motivent.

4- Que les décisions du Comité de réexamen et du Comité d'examen des demandes dérogatoires, si leur mandat était reconduit, soient diffusées de façon à ce qu'elles puissent être connues de la clientèle étudiante et des établissements d'enseignement.

5. Que le service d'accueil et renseignements du Ministère soit facilement accessible par téléphone.

6- Que le Ministère assume les frais d'interurbain des étudiants qui doivent communiquer avec le système de téléphonie interactive ou un des services du Ministère.

7- Que le ministère de l'Éducation conclue des ententes d'échange d'informations avec les ministères et organismes gouvernementaux susceptibles de détenir des documents pertinents à l'analyse des demandes d'aide financière aux étudiants.

8- Que le ministère de l'Éducation exige un nouveau certificat médical dans les seuls cas qui nécessitent réellement des vérifications supplémentaires.

9- Que la compensation automatique d'une somme due par le ministère du Revenu n'ait pas lieu si une entente de remboursement existe mais qu'elle puisse avoir lieu si cette entente n'est pas respectée.

10- Que le Comité d'examen des demandes dérogatoires soit aboli.

11- Que le mandat jusqu'ici dévolu au Comité d'examen des demandes dérogatoires soit confié aux décideurs de première ligne.

12- Que le processus d'enquête soit entièrement revu de manière à ce que l'étudiant puisse d'abord présenter sa version des faits.

13- **Que le Comité de réexamen soit aboli et que la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* prévoie un mécanisme de révision où l'éutidant pourra être entendu à sa demande.**

14- Que les décisions du Bureau de révision, lorsqu'elles soulèvent des questions de droit soient susceptibles d'appel devant un tribunal administratif.

15- Que le ministère de l'Education se dote d'un service de traitement des plaintes.

16- Que le traitement de chaque demande d'aide financière soit sous la responsabilité d'un agent local facilement accessible.

17- Que l'étudiant puisse compéter sa demande d'aide et effectuer toute correction en saisissant directement les données sur un terminal informatique disponible localement.

18- Que l'étudiant puisse facilement rejoindre le fonctionnaire responsable de son dossier à la DGAFE.

19- Que soit étudiée la faisabilité de décentraliser l'analyse des demandes d'aide financière aux étudiants en s'appuyant sur un des réseaux existants à savoir: les centres Travail-Québec, les établissements d'enseignement ou les bureaux régionaux du ministère de l'Education.

20- Que l'étudiant puisse déposer une demande prévisionnelle afin de connaître avant le début de ses études le montant approximatif de l'aide financière à laquelle il aura droit.

21- Que le ministère de l'Education s'assure que l'étudiant puisse obtenir, dès le début de ses cours, une première partie de l'aide à laquelle il a droit.

22- Que le ministère de l'Education instaure un mécanisme centralisé d'évaluation des services offerts par les instances locales.

23- Que la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* soit modifiée pour harmoniser sa définition de conjoint à celle de la *Loi sur la sécurité du revenu*.

24- Que l'article 39 du *Règlement sur l'aide financière aux étudiants* soit modifié pour tenir compte des dépenses réelles que doit faire l'étudiant pour l'entretien de ses enfants, qu'il cohabite ou non avec eux.

25- Que les grilles de calcul servant à fixer le montant de la contribution parentale s'inspirent des décisions des tribunaux en matière de pension alimentaire à l'égard de l'enfant majeur.

26- Que les parents disposant de revenus inférieurs aux mesures de faibles revenus soient exemptés de l'obligation de verser une contribution parentale.

27- Que soit évaluée la contribution parentale sous forme de gîte et couvert.

28- Que lorsque le refus partiel ou total de contribuer est justifié par un motif raisonnable, le ministère de la Sécurité du revenu et le ministère de l'Education puissent négocier des ententes différentes des normes.

29- Qu'en matière d'aide financière aux étudiants, les dépenses admises soient uniformes à l'égard de l'étudiant autonome, indépendamment de son lieu de résidence.

30- Qu'en matière d'aide financière aux étudiants, la contribution parentale acquittée sous forme de gîte et couvert soit incluse au montant total de la contribution parentale exigée.

31- Que si les parents refusent de contribuer, le ministère de l'Education puisse les poursuivre à la place de l'étudiant qui n'a pas exercé de recours alimentaire.

32- Que la *Loi sur l'aide financière aux étudiants* soit modifiée afin de permettre le versement d'une aide (ou d'une aide accrue) lorsque la contribution parentale n'est pas versée suite à un refus des parents.

33- Qu'à l'égard des parents séparés ou divorcés, le ministère de l'Education fixe la contribution parentale sur la base des revenus du parent qui a charge de l'enfant, que la séparation ait eu lieu par entente ou par jugement.

34- Que lorsque l'étudiant ne reçoit pas la pension alimentaire qui lui est due, le ministère de l'Education ne calcule pas ces montants dans les revenus disponibles de cet étudiant.

35- Que lorsque l'étudiant ne reçoit pas la pension alimentaire qui lui est due, le ministère de l'Education soit subrogé aux droits de l'étudiant de recevoir cette pension.

36- A la suite d'un retour aux études ou d'un changement de programme, que des trimestres supplémentaires d'aide financière, versée sous forme de prêts et bourses, soient ajoutés en nombre suffisant pour permettre l'obtention du diplôme.

37- Que les personnes qui ont remboursé la totalité de leurs dettes d'études puissent être à nouveau admissibles à l'aide financière selon les mêmes normes que les autres étudiants.

38- Qu'une nouvelle période d'admissibilité soit accordée pour permettre l'acquisition d'un deuxième diplôme de même niveau lorsque ce dernier aura pour effet d'accroître l'employabilité de l'étudiant.

39- Que l'article 64 du Règlement sur l'aide financière aux étudiants soit modifié pour permettre le remboursement de la dette au-delà de la période de dix ans, et ce, proportionnellement au montant de la dette.

40- Que l'admissibilité au Programme de remboursement différé soit déterminée en fonction d'une échelle progressive basée sur les revenus et les obligations des débiteurs.

41- Que le Programme de remboursement différé soit accessible, pour une période maximale de dix-huit mois, à tout moment au cours de la période de remboursement.

42- Que les personnes participant à des programmes gouvernementaux de rattrapage scolaire puissent acquérir leur autonomie au même titre que les participants aux autres programmes d'employabilité.

43- Que dans les cas où les revenus réels ou prévisibles d'un étudiant, pendant l'hiver où se termine l'année d'attribution en cours, sont inférieurs d'au moins 500$ à ceux de l'hiver précédent, le montant de l'aide puisse être réajusté en fonction de ce paramètre.

44- Que le revenu des étudiants qui effectuent un retour aux études ne soit pris en compte qu'à compter du début de l'année d'attribution.

45- Qu'en cas de déclarations mensongères, le Ministre n'exige le remboursement que des sommes versées en trop en raison de ces déclarations.

46- Que les objectifs du programme pour les étudiants atteints de déficience fonctionnelle majeure soient précisés dans la loi.

47- Que le ministère de l'Education respecte l'objectif de réinsertion sociale sous-jacent à la Loi sur la faillite et l'insolvabilité et admette, sans autres conditions, les étudiants libéres d'une dette antérieure envers le Ministère.

48- Que le ministère de l'Education annule les intérêts chargés lors de demandes de remboursement résultant d'erreurs administratives.

Protecteur
du
CITOYEN